

# ***Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG)***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

Vernehmlassungsentwurf

## **Zuständiges Departement**

Bau- und Justizdepartement

## **Vorberatende Kommissionen**

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission  
Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage .....	5
2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	6
3. Verhältnis zur Planung .....	6
4. Auswirkungen .....	6
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	6
6. Rechtliches.....	10
7. Antrag.....	11

## Beilagen

Beschlussesentwurf  
Synopsis

## **Kurzfassung**

Die am 3. März 2013 vom Volk angenommene und per 1. Mai 2014 in Kraft getretene Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) macht den Kantonen für die zwingende Regelung eines angemessenen Ausgleichs für erhebliche Vor- und Nachteile, welche durch Massnahmen der Raumplanung entstehen, diverse Minimalvorgaben. Kantone, welche diesem Gesetzgebungsauftrag innert fünf Jahren nicht nachkommen, dürfen keine neuen Bauzonen mehr ausscheiden.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 2014/355 vom 25. Februar 2014 eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung des revidierten Raumplanungsrechts eingesetzt. Als Teilbereich dieser Arbeiten sollte prioritär eine Vorlage für ein Gesetz über den Planungsausgleich erarbeitet werden. Dabei geht es um die Umsetzung von Artikel 5 RPG, also um den Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilen, welche bei Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen aufgrund einer raumplanerischen Massnahme entstehen.

Aus Gründen der Gerechtigkeit und der Lastengleichheit aller von Planungen betroffenen Personen soll gemäss Raumplanungsgesetz dieser Ausgleich sichergestellt werden. Das vorliegende Planungsausgleichsgesetz beschlägt folglich ausschliesslich das Verhältnis zwischen Grundeigentümern oder Grundeigentümerinnen einerseits und den planenden Gemeinwesen (Gemeinden oder Kanton) andererseits. Die Thematik eines allfälligen finanziellen Ausgleichs aufgrund von Ein- oder Auszonungen zwischen mehreren Gemeinden, welche sich aufgrund einer strengeren Anwendung des Raumplanungsgesetzes möglicherweise akzentuieren wird, kann mit dem Planungsausgleichsgesetz nicht angegangen werden.

Im Rahmen der zeitgleich laufenden Richtplananpassung werden indessen Lösungen und Verfahrenswege zu dieser Problematik konkretisiert werden. Sie müssen gegebenenfalls in der Folge im Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden (vgl. Kantonaler Richtplan: Gesamtüberprüfung [Entwurf]; Kapitel Siedlung, S-1.1.21, mit diesbezüglichem Gesetzgebungsauftrag). Die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe befasst sich bereits mit den Fragen des interkommunalen Bauzonenaustauschs und der Baulandverflüssigung.

Die Arbeitsgruppe hat beim Verfassen des Planungsausgleichsgesetzes den Grundsatz verfolgt, sich weitgehend am bundesrechtlich vorgeschriebenen Minimum zu orientieren. Zudem sieht das Gesetz eine schlanke Organisation vor. So kann es den mit seiner Anwendung verbundenen Verwaltungsaufwand möglichst gering halten. Und vor allem soll durch den rechtzeitigen Vollzug des Rechtsetzungsauftrags für den Kanton Solothurn der künftige Handlungsspielraum bei der Ausscheidung neuer Bauzonen gewahrt werden.



Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG).

## 1. Ausgangslage

Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) ergänzt in Artikel 5 den bereits seit 1980 bestehenden Auftrag an die Kantone zur Regelung eines angemessenen Ausgleichs für erhebliche Vor- und Nachteile aufgrund von raumplanerischen Massnahmen mit konkreten Minimalforderungen.

Diese sind nach den Übergangsbestimmungen in Artikel 38a RPG innert fünf Jahren nach Inkrafttreten, also bis spätestens 30. April 2019, im kantonalen Recht umzusetzen. Im Unterlassungsfall ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG).

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 2014/355 vom 25. Februar 2014 eine Arbeitsgruppe mit der integralen Umsetzung der Revision des Raumplanungsgesetzes betraut. Prioritär hatte diese Arbeitsgruppe dabei den Planungsausgleich zu regeln.

§ 8<sup>bis</sup> des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) sieht vor, dass der angemessene Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen, in einem speziellen Gesetz geregelt werden. Auch die Bedeutung der Materie rechtfertigt einen neuen Erlass. Schliesslich haben auch gesetzgebungstechnische Aspekte – es galt nämlich zu vermeiden, dass bestehende Paragraphen mit lateinischen Zusätzen bis mindestens § x<sup>sexies decies</sup> geradezu entstellt würden – die Arbeitsgruppe zur Entscheidung geführt, die Regelung in einem separaten Gesetz zu treffen und von einer ebenfalls denkbaren Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes abzusehen.

Das Planungsausgleichsgesetz ist die kantonale Umsetzung von Artikel 5 RPG. Gegenstand des Gesetzes ist damit einzig das Verhältnis zwischen Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen einerseits sowie Gemeinden und Kanton andererseits. Der finanzielle Ausgleich von allfälligen interkommunalen Ungleichgewichten aufgrund von Ein- und Auszonungen ist ausserhalb dieses Gesetzes anzugehen. Der gegenwärtig anzupassende Richtplan erteilt im Kapitel Siedlung entsprechende Aufträge (S-1.1.21 des Entwurfs vom 24. September 2014) und trägt so diesem Anliegen Rechnung. Im Rahmen der darauf gestützten Arbeiten werden Verfahrenswege und Lösungen zu dieser Problematik konkretisiert werden. Sie sind gegebenenfalls in der Folge im Gesetzgebungsverfahren umzusetzen. Die erwähnte Arbeitsgruppe ist bereits mit den Themen des interkommunalen Bauzonenaustauschs und auch der Baulandverflüssigung beschäftigt.

Die Arbeitsgruppe folgte im Wesentlichen der Leitidee, nur das bundesrechtlich vorgeschriebene Minimum ins kantonale Recht zu überführen. Das vorliegende Gesetz ermöglicht es zudem, die Aufgabe des Planungsausgleichs mit einer schlanken Organisation zu bewältigen und damit den Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden und dem Kanton so tief wie möglich zu halten. So soll das Ziel erreicht werden, den Rechtsetzungsauftrag fristgemäss zu erfüllen und damit das Damoklesschwert eines Einzonungsverbots im Kanton Solothurn abzuwenden.

## 2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

## 3. Verhältnis zur Planung

Die Umsetzung der RPG-Revision mit dem Planungsausgleichsgesetz ist im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2015-2018 als Massnahme 5234 enthalten (RRB Nr. 2014/677 vom 1. April 2014).

## 4. Auswirkungen

Das Planungsausgleichsgesetz verlangt zur Hauptsache von den in den Gemeindereglementen bestimmten Organen und vom Regierungsrat im Vergleich zu deren heutigem Aufgabenbereich zusätzlich Entscheide über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe, die Berechnung der Abgabesumme und die Verwendung des Ertrags.

Diese Entscheide können mittels Beschwerden an die Kantonale Schätzungskommission und das Kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Damit wird ein gewisser Mehraufwand bei kommunalen und kantonalen Verwaltungsbehörden sowie den erwähnten kantonalen Gerichten generiert. Dieser Aufwand ist aber einerseits zum heutigen Zeitpunkt nicht seriös abschätzbar, andererseits sind die damit verbundenen Ausgaben gemäss § 55 Absatz 1 Buchstaben a und b des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) als gebunden zu qualifizieren.

## 5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Bestimmungen, welche nachfolgend nicht erläutert werden, sind im Wesentlichen vom eidgenössischen Raumplanungsgesetz vorgegeben oder selbsterklärend.

### § 1 Absatz 1

Unter dem Begriff „raumplanerische Massnahmen“ ist die kommunale und kantonale Nutzungsplanung zu verstehen. „Erheblich“ sind die Vorteile, wenn sie aus Neueinzonungen oder Umzonungen im Sinne von § 5 resultieren, und die Nachteile, wenn sie als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleichkommen und damit den Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllen.

### § 1 Absatz 2

Das Planungsausgleichsgesetz basiert auf Artikel 5 RPG. Die Gründe des darin geforderten Ausgleichs lassen sich wie folgt zusammenfassen: „Planung ist darauf gerichtet, bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Ziele – so als Oberziele namentlich die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes – zu verwirklichen. Bei der Verfolgung ihrer Ziele schafft sie für die Privaten unvermeidlicherweise besondere Vorteile und Nachteile. Diese Wirkung liegt ausserhalb der Zwecksetzung der Planung; sie ist eine *ungewollte Nebenfolge*. Unsere Gesellschaft kennt und billigt zwar durchaus staatliche Massnahmen, die bestimmten Personen Vorteile oder Nachteile bringen. Es handelt sich dabei um gewollte Wirkungen, motiviert durch Förderungs- oder Umverteilungsabsichten und regelmässig orientiert am Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es widerspricht jedoch unserer Vorstellung von Gerech-

tigkeit, wenn die vom Staat in Verfolgung anderer Ziele verursachten Vor- und Nachteile von den Betroffenen zu tragen sind. Verletzt wird damit der Rechtsgleichheitsgrundsatz in seiner besonderen Ausprägung der Vorteils- und Lastengleichheit. Diese Gedanken liegen Artikel 5 zugrunde: Er will aus Gründen der Gerechtigkeit und der Lastengleichheit sicherstellen, dass für erhebliche Vorteile und Nachteile, die auf Planungen zurückgehen, ein Ausgleich stattfindet. Das Raumplanungsgesetz schafft diesen Ausgleich allerdings nicht selber. Es wiederholt in Artikel 5 Absatz 2 nur die bereits in der Bundesverfassung enthaltene Minimalvorschrift, dass Nachteile voll abgegolten werden müssen, wenn sie die Intensität einer Enteignung erreichen. Im Übrigen begnügt sich das Gesetz mit einem Rechtsetzungsauftrag an die Kantone; es verpflichtet sie, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vorteile und Nachteile aus Planungen zu verwirklichen (Art. 5 Abs. 1)“ (RIVA, Kommentar RPG, 2010, Art. 5, Rz. 9-11).

Folgerichtig beschränkt sich das Planungsausgleichsgesetz ausschliesslich auf das Verhältnis zwischen Privaten und den planenden Gemeinwesen. Die Problematik des finanziellen Ausgleichs aufgrund von Ein- und Auszonungen unter verschiedenen Gemeinden ist ausserhalb dieses Gesetzes anzugehen. Der gleichzeitig anzupassende Richtplan erteilt im Kapitel Siedlung entsprechende Aufträge (Entwurf vom 24. September 2014, S-1.1.21).

## § 2

Der Ausgleich hat nach dem offensichtlichen Verständnis des Bundesgesetzgebers allein monetär zu erfolgen. Andere Formen des materiellen Ausgleichs kommen deshalb nicht in Betracht. Dies ergibt sich hinsichtlich der Vorteile bereits aus der Vorgabe eines prozentualen Mindestsatzes im Raumplanungsgesetz, der sich nur auf eine Geldleistung beziehen kann. Bei den Nachteilen scheidet ein zunächst ebenfalls denkbarer Realersatz am Umstand, dass sich hier nur Fragen der materiellen, nicht solche der formellen Enteignung stellen. Falls mit einer Vorteile generierenden Planung beispielsweise gleichzeitig die Einräumung öffentlicher Durchgangsrechte oder anderer Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit verbunden wäre, schliege sich dies unweigerlich als Beschränkung des Mehrwerts auf die Höhe der Ausgleichsabgabe nieder. Das System des monetären Ausgleichs führt deshalb auch in diesen Fällen zu einer sachgerechten Lösung.

## § 3 Absatz 3

Rodungen können entweder als Ausnahme im Einzelfall gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) oder als Voraussetzung für die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone im Rahmen der Genehmigung eines Nutzungsplanes nach Artikel 12 WaG bewilligt werden. Im ersten Fall wird der mit der Rodung verbundene erhebliche Vorteil nach § 5 des kantonalen Waldgesetzes vom 29. Januar 1995 (WaG-SO; BGS 931.11) ausgeglichen, im zweiten nach dem Planungsausgleichsgesetz. Die gleiche Abgrenzung ergibt sich aufgrund von Artikel 9 WaG, wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, dass durch Rodungsbewilligungen entstehende erhebliche Vorteile, welche nicht nach Artikel 5 RPG erfasst werden, d.h. also, sofern die Rodung nicht in einem Nutzungsplanverfahren erfolgt, angemessen ausgeglichen werden (im Kanton Solothurn, wie erwähnt, gemäss § 5 WaG-SO).

## § 3 Absatz 4

Beiträge für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen sind bei Zweckentfremdungen des Bodens zurückzuzahlen. Als solche gelten z.B. Einzonungen. Die Rückerstattung der Beiträge hat unabhängig von der Ausgleichsabgabe nach diesem Gesetz - und somit zusätzlich zu dieser - zu erfolgen.

Für den Fall, dass aufgrund einer eine Ausgleichsabgabe auslösenden Planungsmaßnahme eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung nötig wird, ist die Abgabe um den dafür erforderlichen und innert angemessener Frist verwendeten Betrag zu kürzen (Art. 5 Abs. 1<sup>quater</sup> RPG).

#### § 5 Absatz 1

Der hier verwendete Begriff „Boden“ ist dem Bundesrecht entnommen (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG). Er ist im Planungsausgleichsgesetz in einem weiteren Sinn zu verstehen und umfasst alle aus dem Eigentum an einem Grundstück fließenden Interessen und Nutzungsmöglichkeiten sowohl in horizontaler und als auch in vertikaler Ausdehnung.

#### § 5 Absatz 2

Mit den hier aufgelisteten Umzonungen wird für einmal vom Grundsatz der Übernahme des bundesrechtlich vorgeschriebenen Minimums ins kantonale Recht abgewichen. Dies ist gerechtfertigt, weil der mit diesen Umzonungen verbundene Mehrwert immerhin etwa die Hälfte desjenigen bei Neueinzonungen erreichen dürfte. Daher erscheint es opportun, auch diesen erheblichen Planungsvorteil im Gesetz zu erfassen.

Dagegen sollen die Mehrwerte aus Aufzonungen, etwa von einer Wohnzone 2-geschossig (W2) in eine Wohnzone 3-geschossig (W3), aus Gestaltungsplänen und auch aus befristeten Nutzungsplanungen nicht abgeschöpft werden. Zum einen geht es hier regelmässig um viel kleinere Vorteile von vielleicht 10-20 %, zum anderen sollen den raumplanerisch gewünschten Bestrebungen zu baulichen Verdichtungen innerhalb der bestehenden Bauzonen keine Steine in den Weg gelegt werden.

#### § 6 Absatz 2

Wegen des gemeinnützigen Eigentums der Grundstücke im Verwaltungsvermögen der Gemeinden sowie um unfruchtbare und unzweckmässige Zahlungsströme innerhalb derselben zu vermeiden, werden beim Kanton und bei den Einwohnergemeinden in diesen Fällen keine Ausgleichsabgaben erhoben. Das Geld soll vielmehr für die Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgaben dieser Gebietskörperschaften ungeschmälert zur Verfügung stehen.

#### § 7

Der Begriff „Verkehrswert“ ist nach der im Steuerrecht entwickelten Praxis auszulegen. Danach ist der Verkehrswert des Grundstücks der Preis, der sich nach den üblichen Grundsätzen des Angebots und der Nachfrage im konkreten Fall erzielen lässt, den auch ein beliebiger Dritter, falls er sich in der Situation des Erwerbers befunden hätte, aufgrund vernünftiger wirtschaftlicher Überlegungen aufgewendet hätte.

#### § 8

Der Abgabesatz muss sich zwischen 20 % (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG) und 60 % (Höchstgrenze gemäss Praxis des Bundesgerichts) des relevanten Planungsvorteils bewegen. Entsprechend den eingangs angeführten Grundsätzen wird der Abgabesatz im Planungsausgleichsgesetz auf das bundesrechtlich vorgeschriebene Minimum von 20 % festgesetzt.

Um den Gemeinden aber die ihr zustehende Autonomie zu wahren, soll es diesen erlaubt sein, z.B. aus finanziellen Gesichtspunkten in einem Reglement für den Ausgleich von Vorteilen aufgrund ihrer eigenen Planungen einen höheren Satz bis maximal 40 % vorzusehen.

#### § 10 Absatz 1

Der offene Begriff der „Überbauung“ in Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> RPG wird aus Gründen der Rechtssicherheit präzisiert und mit „Rechtskraft der Baubewilligung“ definiert.

Als „Veräusserung“ sind nicht etwa nur die rechtsgeschäftlichen Eigentumsübertragungen des Zivilrechts, wie Kauf, Tausch, Schenkung, zu verstehen, sondern generell jedes Rechtsgeschäft, das eine umfassende Verfügungsgewalt über ein Grundstück einräumt. Dies gilt beispielsweise für die Belastung eines Grundstücks mit privatrechtlichen Dienstbarkeiten, welche den Berechtigten eine dauernde und umfassende Nutzung ermöglichen. Zu denken ist hier in erster Linie an die Einräumung eines Baurechts. Auch das Einbringen eines Grundstücks in die selbst beherrschte Gesellschaft mittels Sacheinlage- oder Sachübernahmevertrages wird als Veräusserung zu qualifizieren sein. Den als Veräusserung zu bezeichnenden Sachverhalten ist gemeint, dass es um willentliche Handlungen in Bezug auf Grundstücke geht, die Änderungen von Grundbucheinträgen zur Folge haben. An der Voraussetzung des willentlichen Aktes mangelt es etwa beim Erwerb eines Grundstückes bei einem Erbgang kraft Gesetzes, an jener einer grundbuchlichen Änderung z.B. bei der Überführung vom Privat- in das Geschäftsvermögen ohne Übertragung des Eigentums.

#### § 11 Absatz 1

Bei diesem gesetzlichen Grundpfandrecht „ohne Eintragung in das Grundbuch“ ist nach Artikel 836 Absatz 2 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) und § 283<sup>bis</sup> Absatz 1 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954 (EG ZGB; BGS 211.1) bei Beträgen von über Fr. 1'000.-- innert 4 Monaten nach der Fälligkeit, spätestens jedoch innert 2 Jahren seit der Entstehung der Forderung, ein Grundbucheintrag des Pfandrechts nötig. Ansonsten kann das Pfandrecht Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegengehalten werden. Die Behörden sind beim Vollzug gehalten, diesem Umstand genügend Beachtung zu schenken.

#### § 12

Hinsichtlich der Verwendung des aus den Ausgleichsabgaben resultierenden Ertrags wird die Formulierung von Artikel 5 Absatz 1<sup>ter</sup> RPG übernommen und damit die gesamte Palette der bundesrechtlich angebotenen Möglichkeiten im Kanton Solothurn zur Verfügung gestellt. Damit ist die grösstmögliche Auswahl in jedem Einzelfall garantiert. Aus den finanziell zu fördernden Planungsgrundsätzen gemäss Artikel 3 RPG werden ausdrücklich jener der Schonung der Landschaft durch die Sicherung von genügenden Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere der Fruchtfolgeflächen, für die Landwirtschaft (Abs. 2 Bst. a) und der Siedlungsbegrenzung durch bessere Nutzung der brachliegenden oder unternutzten Flächen in Bauzonen und durch Verdichtung der Siedlungsfläche (Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup>) genannt. Eine grundsätzliche Priorisierung der einzelnen Verwendungsarten sieht aber weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht vor. Als zufällig herausgegriffene Beispiele sind demnach etwa denkbar: die Finanzierung von Projekten zur Aufwertung von anthropogen gestörten Böden zu voll anerkegnbaren Fruchtfolgeflächen oder die Unterstützung des Rückbaus nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Gebäude.

#### § 13

Die Abgabeheheit und die Kostentragung bei Entschädigungen sollen grundsätzlich mit der Zuständigkeit zur jeweiligen Planung zusammenfallen, also bei kommunalen Planungen bei den Einwohnergemeinden liegen, bei kantonalen dagegen beim Kanton.

Die Ausgleichsabgaben aus kantonalen Nutzungsplänen fliessen mangels ausdrücklicher anderslautender Regelung im Planungsausgleichsgesetz zur zweckgebundenen Verwendung in die allgemeine Staatskasse. Daraus werden auch die Entschädigungen für planungsbedingte Nachteile finanziert. Damit ist die Symmetrie gewahrt.

Wohin die aus kommunalen Planungen resultierenden Abgaben fliessen (allgemeine Kasse, Fonds, andere Lösungen), regeln die Einwohnergemeinden in einem Reglement (§ 14 Abs. 3).

## § 14

Es erscheint zweckmässig, dass die jeweils zuständige Planungsbehörde auch die Beschlüsse über die Erhebung der Ausgleichsabgabe, die Berechnung der Abgabesumme und die Verwendung des Ertrags fasst. Zur Wahrung der Gemeindeautonomie und nach dem in besonderem Mass im Raumplanungsrecht geltenden Subsidiaritätsprinzip legt das Planungsausgleichsgesetz jedoch die Zuständigkeit für diese Beschlüsse nur bei den Kantonsplanungen mit der Bezeichnung des Regierungsrats fest. Die Einwohnergemeinden regeln die für sie geltenden Zuständigkeiten und Verfahren folglich jeweils in ihren Reglementen selbständig.

Es ist zu empfehlen, die Berechnung der Abgabesumme, basierend auf der Ermittlung der Verkehrswerte, möglichst zeitnah zur Rechtskraft der ihr zugrunde liegenden Planung vorzunehmen. Die massgebenden Werte sind dann nämlich noch einfacher zu ermitteln als etwa erst bei einer Veräusserung viele Jahre später. Zudem zeigt der Vergleich der Werte eines Grundstücks vor und kurz nach der Planungsmassnahme den reinen Planungsmehrwert; danach kann der Mehrwert je länger desto stärker durch andere Faktoren, wie allgemeine Immobilienpreisentwicklungen, verwässert werden.

## § 15 Absatz 1

Es ist nicht nur naheliegend sondern auch sachgerecht, den Rechtsmittelweg bei der Erhebung und Berechnung der Ausgleichsabgabe über die gleichen kantonalen Gerichte laufen zu lassen, die bereits für die Entschädigungen für planungsbedingte Nachteile im Enteignungsverfahren zuständig sind.

## § 56 Absatz 1 Steuergesetz

Nach Artikel 5 Absatz 1<sup>sexies</sup> RPG ist die bezahlte Ausgleichsabgabe bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Dies wird als Ergänzung der entsprechenden Bestimmung des Steuergesetzes im kantonalen Recht übernommen.

## 6. Rechtliches

Das Planungsausgleichsgesetz unterliegt nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) der obligatorischen Volksabstimmung, sofern es der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, ansonsten gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV dem fakultativen Referendum.

**7. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm  
Landammann

Andreas Eng  
Staatschreiber

**Verteiler KRB**

Bau- und Justizdepartement (2)  
Bau- und Justizdepartement (alb, br, cs) (3)  
Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (8)  
Amt für Raumplanung  
Amt für Verkehr und Tiefbau  
Amt für Umwelt  
Hochbauamt  
Amt für Denkmalpflege und Archäologie  
Finanzdepartement  
Volkswirtschaftsdepartement  
Departement für Bildung und Kultur  
Departement des Innern  
Kantonale Finanzkontrolle  
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol) (3)  
Parlamentdienste  
GS, BGS

# **Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG)**

Vom [Datum]

---

Der Kantonsrat von Solothurn  
gestützt auf Artikel 118 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986<sup>1)</sup>,  
in Ausführung von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979<sup>2)</sup>,  
nach Kenntnissnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom  
beschliesst:

## **I.**

### **1. Allgemeine Bestimmungen**

#### *§ 1 Zweck und Gegenstand*

<sup>1)</sup> Das Gesetz regelt den angemessenen Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilen, welche durch raumplanerische Massnahmen nach eidgenössischem und kantonalem Recht entstehen.

<sup>2)</sup> Es betrifft das Verhältnis zwischen Grundeigentümer oder Grundeigentümerin einerseits und Einwohnergemeinde oder Kanton andererseits.

#### *§ 2 Mittel*

<sup>1)</sup> Der Ausgleich erfolgt durch eine Abgabe auf dem Mehrwert, den ein Grundstück aufgrund der Nutzungsplanung erfährt, und durch die Abgeltung von aus gleichen Gründen entstandenen Nachteilen.

---

<sup>1)</sup> BGS111.1.

<sup>2)</sup> [SR700](#).

# [Geschäftsnummer]

## § 3 *Planungsbedingte Vorteile*

<sup>1</sup> Der für den Ausgleich bedeutsame Mehrwert besteht in den erweiterten Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks, welche sich aufgrund von raumplanerischen Massnahmen ergeben.

<sup>2</sup> Bei Erschliessungsplänen erfolgt der Vorteilsausgleich nach dem Erschliessungsbeitragsrecht gemäss §§ 108 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978<sup>1)</sup>.

<sup>3</sup> Der Ausgleich von erheblichen Vorteilen durch Rodungsbewilligungen richtet sich nach dem kantonalen Waldgesetz vom 29. Januar 1995<sup>2)</sup>, sofern sich der Mehrwert nicht aus der Nutzungsplanung ergibt.

<sup>4</sup> Die Rückforderung von Beiträgen für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen erfolgt unabhängig von Ausgleichsabgaben nach diesem Gesetz.

## § 4 *Planungsbedingte Nachteile*

<sup>1</sup> Die Entschädigung für erhebliche planungsbedingte Nachteile richtet sich nach den Bestimmungen über die materielle Enteignung gemäss §§ 237 ff. des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954<sup>3)</sup>.

## 2. Ausgleichsabgabe

### § 5 *Abgabetatbestand*

<sup>1</sup> Der Ausgleich erfasst die Mehrwerte bei neu einer Bauzone zugewiesenen Boden.

<sup>2</sup> Die Vorteile aus Umzonungen von Arbeits-, Dienstleistungs-, Gewerbe-, Industriezonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Weiler- und landwirtschaftlichen Kernzonen sowie analogen kommunalen Bauzonen in Wohn- oder Kernzonen sind ebenfalls auszugleichen.

### § 6 *Abgabesubjekt*

<sup>1</sup> Abgabepflichtig ist der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der den Mehrwert verursachenden raumplanerischen Massnahme.

<sup>2</sup> Der Kanton und die Einwohnergemeinden sind von der Abgabepflicht befreit, sofern Grundstücke in deren Verwaltungsvermögen betroffen sind.

### § 7 *Berechnungsgrundlage*

<sup>1</sup> Der Planungsmehrwert entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks vor und jenem nach dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme.

### § 8 *Abgabesatz*

<sup>1</sup> Die zu erfassenden Planungsvorteile werden mit einem Satz von 20 Prozent ausgeglichen.

---

<sup>1)</sup> [BGS711.1.](#)

<sup>2)</sup> [BGS931.11.](#)

<sup>3)</sup> [BGS211.1.](#)

<sup>2</sup> Die Gemeinden können in einem Reglement für den Ausgleich von Vorteilen aufgrund kommunaler Planungen einen höheren Satz, maximal 40 Prozent, festlegen.

## § 9 *Entstehung der Forderung*

<sup>1</sup> Die Forderung über die Ausgleichsabgabe entsteht mit der Rechtskraft ihrer Festsetzung.

## § 10 *Fälligkeit*

<sup>1</sup> Die Ausgleichsabgabe wird mit Rechtskraft der Baubewilligung oder bei der Veräusserung des Grundstücks fällig.

<sup>2</sup> Die Zahlung hat innert 30 Tagen nach Zustellung der Rechnung zu erfolgen. Nach diesem Zeitpunkt wird die Forderung zum Verzugszinssatz für kantonale Steuern verzinslich.

## § 11 *Grundpfandrecht*

<sup>1</sup> Für die Ausgleichsabgabe besteht am betroffenen Grundstück ein gesetzliches Pfandrecht ohne Eintragung in das Grundbuch gemäss §§ 283 f. des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB) vom 4. April 1954<sup>1)</sup>, das jeder eingetragenen Belastung vorgeht.

<sup>2</sup> Das Pfandrecht bietet Sicherheit für die Ausgleichsabgabe, die Kosten der Betreibung und die Verzugszinsen.

## § 12 *Verwendung*

<sup>1</sup> Der aus den Ausgleichsabgaben resultierende Ertrag wird für Entschädigungen aus materieller Enteignung sowie für Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a<sup>bis</sup>, des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979<sup>2)</sup> verwendet.

## **3. Vollzug**

### § 13 *Abgabehoheit und Kostentragung bei Entschädigungen für Planungs-massnahmen*

<sup>1</sup> Der Ausgleich von erheblichen Vorteilen erfolgt bei kommunalen Nutzungsplänen durch die Einwohnergemeinde, bei kantonalen Planungen durch den Kanton.

<sup>2</sup> Erhebliche Nachteile werden nach § 77 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978<sup>3)</sup> entschädigt.

### § 14 *Zuständigkeit und Verfahren bei der Ausgleichsabgabe*

<sup>1</sup> Für den Beschluss über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe, die Berechnung der Abgabesumme und die Verwendung des Ertrags ist bei kommunalen Nutzungsplänen das im Gemeindereglement bestimmte Organ zuständig, bei kantonalen Plänen der Regierungsrat.

---

<sup>1)</sup> [BGS211.1.](#)

<sup>2)</sup> [SR700.](#)

<sup>3)</sup> [BGS711.1.](#)

# [Geschäftsnummer]

<sup>2</sup> Die Entscheide nach Absatz 1 setzen die Rechtskraft der ihnen zu Grunde liegenden Nutzungspläne voraus.

<sup>3</sup> Die Einwohnergemeinde regelt den Vollzug der Ausgleichsabgabe, welche sich auf kommunale Nutzungspläne bezieht, in einem Reglement. Bei Planungen des Kantons kann der Regierungsrat für den Vollzug weitergehende Bestimmungen in einer Verordnung erlassen.

## 4. Rechtsschutz, Übergangs- und Schlussbestimmungen

### § 15 *Rechtsschutz*

<sup>1</sup> Gegen Entscheide der zuständigen kommunalen Organe und des Regierungsrats über die Erhebung und die Berechnung der Ausgleichsabgabe kann bei der Kantonalen Schätzungskommission und gegen deren Entscheide beim Kantonalen Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

<sup>2</sup> Im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 15. November 1970<sup>1)</sup>.

### § 16 *Hängige Verfahren*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz ist nicht anwendbar auf Planverfahren, die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens öffentlich aufgelegt, aber noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind.

## II.

Der Erlass Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 1. Dezember 1985<sup>2)</sup> (Stand 1. Januar 2014) wird wie folgt geändert:

### § 56 Abs. 1

<sup>1</sup> Als Aufwendungen gelten

- c) (*geändert*) Kosten und Abgaben, die mit dem Erwerb und der Veräusserung des Grundstückes verbunden sind, mit Einschluss der üblichen Provisionen und Vermittlungsgebühren;
- d) (*neu*) Ausgleichsabgaben nach dem Planungsausgleichsgesetz (PAG) vom .

## III.

*Keine Fremdaufhebungen.*

---

<sup>1)</sup> BGS [124.11.](#)

<sup>2)</sup> BGS [614.11.](#)

**IV.**

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2016 in Kraft.

Solothurn,

Im Namen des Kantonsrates

Peter Brotschi  
Präsident

Fritz Brechbühl  
Ratssekretär

## Synopse

### Planungsausgleichsgesetz

	<b>Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG)</b>
	<i>Der Kantonsrat von Solothurn</i>  gestützt auf Artikel 118 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986 <sup>1)</sup> , in Ausführung von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 <sup>2)</sup> , nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom  <i>beschliesst:</i>
	<b>I.</b>
	<b>1. Allgemeine Bestimmungen</b>
	<b>§ 1</b> Zweck und Gegenstand  <sup>1</sup> Das Gesetz regelt den angemessenen Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilen, welche durch raumplanerische Massnahmen nach eidgenössischem und kantonalem Recht entstehen.  <sup>2</sup> Es betrifft das Verhältnis zwischen Grundeigentümer oder Grundeigentümerin einerseits und Einwohnergemeinde oder Kanton andererseits.
	<b>§ 2</b> Mittel  <sup>1</sup> Der Ausgleich erfolgt durch eine Abgabe auf dem Mehrwert, den ein Grundstück aufgrund der Nutzungsplanung erfährt, und durch die Abgeltung von aus gleichen Gründen entstandenen Nachteilen.

<sup>1)</sup> BGS111.1.

<sup>2)</sup> [SR700](#).

	<p><b>§ 3</b> Planungsbedingte Vorteile</p> <p><sup>1</sup> Der für den Ausgleich bedeutsame Mehrwert besteht in den erweiterten Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks, welche sich aufgrund von raumplanerischen Massnahmen ergeben.</p> <p><sup>2</sup> Bei Erschliessungsplänen erfolgt der Vorteilsausgleich nach dem Erschliessungsbeitragsrecht gemäss §§ 108 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978<sup>1)</sup>.</p> <p><sup>3</sup> Der Ausgleich von erheblichen Vorteilen durch Rodungsbewilligungen richtet sich nach dem kantonalen Waldgesetz vom 29. Januar 1995<sup>2)</sup>, sofern sich der Mehrwert nicht aus der Nutzungsplanung ergibt.</p> <p><sup>4</sup> Die Rückforderung von Beiträgen für landwirtschaftliche Strukturverbesserungen erfolgt unabhängig von Ausgleichsabgaben nach diesem Gesetz.</p>
	<p><b>§ 4</b> Planungsbedingte Nachteile</p> <p><sup>1</sup> Die Entschädigung für erhebliche planungsbedingte Nachteile richtet sich nach den Bestimmungen über die materielle Enteignung gemäss §§ 237 ff. des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954<sup>3)</sup>.</p>
	<p><b>2. Ausgleichsabgabe</b></p>
	<p><b>§ 5</b> Abgabetatbestand</p> <p><sup>1</sup> Der Ausgleich erfasst die Mehrwerte bei neu einer Bauzone zugewiesenem Boden.</p>

1) [BGS711.1.](#)

2) [BGS931.11.](#)

3) [BGS211.1.](#)

	<p><sup>2</sup> Die Vorteile aus Umzonungen von Arbeits-, Dienstleistungs-, Gewerbe-, Industriezonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Weiler- und landwirtschaftlichen Kernzonen sowie analogen kommunalen Bauzonen in Wohn- oder Kernzonen sind ebenfalls auszugleichen.</p>
	<p><b>§ 6</b> Abgabesubjekt</p> <p><sup>1</sup> Abgabepflichtig ist der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der den Mehrwert verursachenden raumplanerischen Massnahme.</p> <p><sup>2</sup> Der Kanton und die Einwohnergemeinden sind von der Abgabepflicht befreit, sofern Grundstücke in deren Verwaltungsvermögen betroffen sind.</p>
	<p><b>§ 7</b> Berechnungsgrundlage</p> <p><sup>1</sup> Der Planungsmehrwert entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks vor und jenem nach dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme.</p>
	<p><b>§ 8</b> Abgabesatz</p> <p><sup>1</sup> Die zu erfassenden Planungsvorteile werden mit einem Satz von 20 Prozent ausgeglichen.</p> <p><sup>2</sup> Die Gemeinden können in einem Reglement für den Ausgleich von Vorteilen aufgrund kommunaler Planungen einen höheren Satz, maximal 40 Prozent, festlegen.</p>
	<p><b>§ 9</b> Entstehung der Forderung</p> <p><sup>1</sup> Die Forderung über die Ausgleichsabgabe entsteht mit der Rechtskraft ihrer Festsetzung.</p>
	<p><b>§ 10</b> Fälligkeit</p>

	<p><sup>1</sup> Die Ausgleichsabgabe wird mit Rechtskraft der Baubewilligung oder bei der Veräusserung des Grundstücks fällig.</p> <p><sup>2</sup> Die Zahlung hat innert 30 Tagen nach Zustellung der Rechnung zu erfolgen. Nach diesem Zeitpunkt wird die Forderung zum Verzugszinssatz für kantonale Steuern verzinslich.</p>
	<p><b>§ 11</b> Grundpfandrecht</p> <p><sup>1</sup> Für die Ausgleichsabgabe besteht am betroffenen Grundstück ein gesetzliches Pfandrecht ohne Eintragung in das Grundbuch gemäss §§ 283 f. des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB) vom 4. April 1954<sup>1)</sup>, das jeder eingetragenen Belastung vorgeht.</p> <p><sup>2</sup> Das Pfandrecht bietet Sicherheit für die Ausgleichsabgabe, die Kosten der Betreuung und die Verzugszinsen.</p>
	<p><b>§ 12</b> Verwendung</p> <p><sup>1</sup> Der aus den Ausgleichsabgaben resultierende Ertrag wird für Entschädigungen aus materieller Enteignung sowie für Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a<sup>bis</sup>, des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979<sup>2)</sup> verwendet.</p>
	<p><b>3. Vollzug</b></p>
	<p><b>§ 13</b> Abgabehoheit und Kostentragung bei Entschädigungen für Planungsmassnahmen</p> <p><sup>1</sup> Der Ausgleich von erheblichen Vorteilen erfolgt bei kommunalen Nutzungsplänen durch die Einwohnergemeinde, bei kantonalen Planungen durch den Kanton.</p> <p><sup>2</sup> Erhebliche Nachteile werden nach § 77 des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978<sup>1)</sup> entschädigt.</p>

<sup>1)</sup> [BGS211.1.](#)

<sup>2)</sup> [SR700.](#)

<sup>1)</sup> [BGS711.1.](#)

	<p><b>§ 14</b> Zuständigkeit und Verfahren bei der Ausgleichsabgabe</p> <p><sup>1</sup> Für den Beschluss über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe, die Berechnung der Abgabesumme und die Verwendung des Ertrags ist bei kommunalen Nutzungsplänen das im Gemeindereglement bestimmte Organ zuständig, bei kantonalen Plänen der Regierungsrat.</p> <p><sup>2</sup> Die Entscheide nach Absatz 1 setzen die Rechtskraft der ihnen zu Grunde liegenden Nutzungspläne voraus.</p> <p><sup>3</sup> Die Einwohnergemeinde regelt den Vollzug der Ausgleichsabgabe, welche sich auf kommunale Nutzungspläne bezieht, in einem Reglement. Bei Planungen des Kantons kann der Regierungsrat für den Vollzug weitergehende Bestimmungen in einer Verordnung erlassen.</p>
	<p><b>4. Rechtsschutz, Übergangs- und Schlussbestimmungen</b></p>
	<p><b>§ 15</b> Rechtsschutz</p> <p><sup>1</sup> Gegen Entscheide der zuständigen kommunalen Organe und des Regierungsrats über die Erhebung und die Berechnung der Ausgleichsabgabe kann bei der Kantonalen Schätzungskommission und gegen deren Entscheide beim Kantonalen Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.</p> <p><sup>2</sup> Im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 15. November 1970<sup>1)</sup>.</p>
	<p><b>§ 16</b> Hängige Verfahren</p> <p><sup>1</sup> Dieses Gesetz ist nicht anwendbar auf Planverfahren, die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens öffentlich aufgelegt, aber noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind.</p>

<sup>1)</sup> [BGS124.11](#).

	<b>II.</b>
	Der Erlass Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 1. Dezember 1985 (Stand 1. Januar 2014) wird wie folgt geändert:
<p><b>§ 56</b> b) Aufwendungen</p> <p><sup>1</sup> Als Aufwendungen gelten</p> <p>a) Kosten für Erschliessungen, Bauten, Umbauten und andere dauernde Verbesserungen, die eine Wertvermehrung des Grundstückes bewirkt haben;</p> <p>b) Erschliessungsbeiträge und Anschlussgebühren sowie Beiträge für Bodenverbesserungen;</p> <p>c) Kosten und Abgaben, die mit dem Erwerb und der Veräusserung des Grundstückes verbunden sind, mit Einschluss der üblichen Provisionen und Vermittlungsgebühren.</p> <p><sup>2</sup> Aufwendungen, die bei der Einkommenssteuer als Abzüge berücksichtigt worden sind, und der Wert eigener Arbeit, der nicht als Einkommen versteuert worden ist, können nicht geltend gemacht werden.</p> <p><sup>3</sup> Versicherungsleistungen, Beiträge von Bund, Kanton oder Gemeinde sowie Leistungen Dritter, für die der Veräusserer keinen Ersatz oder keine Rückerstattung leistet, werden von den Anlagekosten abgerechnet.</p>	<p>c) Kosten und Abgaben, die mit dem Erwerb und der Veräusserung des Grundstückes verbunden sind, mit Einschluss der üblichen Provisionen und Vermittlungsgebühren;</p> <p>d) Ausgleichsabgaben nach dem Planungsausgleichsgesetz (PAG) vom .</p>
	<b>III.</b>
	<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>
	<b>IV.</b>
	Das Gesetz tritt am 1. Januar 2016 in Kraft.

	<p>Solothurn, Im Namen des Kantonsrates</p> <p>Peter Brotschi Präsident</p> <p>Fritz Brechbühl Ratssekretär</p>